

السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥ (الواقع وآفاق والمستقبل)

م . سحر كامل خليل^١

ملخص البحث

يسعى البحث الى التعرف على السلطة التشريعية في النظام السياسي العراقي في ظل النظام البرلماني المطبق في العراق بعد عام ٢٠٠٣، وذلك من خلال البحث في ماهية السلطة التشريعية باعتبارها من اهم السلطات في الدولة، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين اي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد، والبحث في طرق تشكيلها واختصاصاتها، اضافة الى بحث واقع عمل هذه السلطة وما رافقها من اشكالات عدة سواء كانت سياسية ام دستورية ام ثقافية ام اجتماعية، والاهم السياسية التي اثرت بصورة مباشرة على طبيعة النظام السياسي وعلى عمل السلطات في هذا النظام وخاصة السلطة التشريعية، الامر الذي ادى الى قيام عدة معوقات انعكست بدورها على مجمل العملية السياسية في العراق، وكذلك البحث في مستقبل السلطة التشريعية بموجب دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

In Brief

This research paper identifies the legislative authority in political system of Iraqi parliament after 2003. It identifies it as the most important authority in this country. It is the authority that makes the legislations that are binding for every citizen. The formation and duties of this authority are to be shown. Besides, the current work of this authority, along with some relevant constitutional, political, cultural and social problems, are to be discussed. What is more important is the political problems that have affected the essence of political system and its authorities including the legislative authority. The research also discusses the future of legislative authority under the constitution of 2005.

المقدمة

بداية لا بد من القول أن الديمقراطية هي نوع من التنظيم المؤسسي للمجتمع السياسي تهدف إلى إدارة الإنقسامات المختلفة في المجتمع بصورة سلمية لتحقيق الصالح العام، لذا فإن الجانب المؤسسي هو من الأبعاد الضرورية والمهمة لتحقيق الديمقراطية، وإن عملية البناء المؤسسي هي مفصل من مفاصل المقوم الأساسي، وهي أحد المقومات الأساسية في المجتمعات الراغبة في بناء الدولة الحديثة إلى جانب مقومات أخرى يجب توافرها أجماعية واقتصادية وفكرية، وبما أن الدولة العصرية هي دولة المؤسسات.

فقد بدء النظام العراقي الجديد بعد ٢٠٠٣ مسعا نحو بناء دولة عصرية حديثة، تعتمد القانون والدستور كمرجع، وكان دستور عام ٢٠٠٥ واحد من أهم المحطات التي عاشها العراق بعد ٢٠٠٣، فقد أختار العراق وفق دستور عام ٢٠٠٥ المادة (١) منه شكل النظام السياسي بان يكون دولة اتحادية نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. ومن هنا يعد البرلمان العراقي (السلطة التشريعية) أهم مؤسسة في هذا النظام، وذلك بفعل إسناد اختصاصات وصلاحيات مهمة إلى البرلمان، إلا أن العملية السياسية في العراق ومرافقتها من إشكالات عدة سواء كانت سياسية أم دستورية أم ثقافية أم أجماعية، والأهم السياسية منذ تأسيس مجلس الحكم، أثرت بصورة مباشرة على طبيعة النظام السياسي وعلى عمل السلطات في هذا النظام وخاصة السلطة التشريعية، الأمر الذي أدى إلى قيام عدة معوقات التي أنعكست بدورها على مجمل العملية السياسية في العراق.

لذلك جاءت هذه الدراسة للتعرف على السلطة التشريعية في النظام السياسي العراقي في ظل النظام البرلماني المطبق في العراق بعد عام ٢٠٠٣ من خلال البحث في ماهية السلطة التشريعية وطرق تشكيلها واختصاصاتها إضافة إلى بحث في واقع هذه السلطة ومستقبلها بموجب دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

المبحث الأول

السلطة التشريعية، خصائصها، أركانها، وظائفها

منذ قيام الثورة الفرنسية في ١٤ تموز ١٧٨٩ سادت نظرية منتسكيو في تقسيم وظائف الدولة إلى تشريع وتنفيذ وقضاء، ويترتب على ذلك وجود ثلاث سلطات عامة في الدولة هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وسنحاول في هذا المبحث التعرف على السلطة التشريعية وماهي أبرز خصائصها وأركانها ووظائفها.

المطلب الأول: السلطة التشريعية

تعتبر السلطة التشريعية في الوقت الحاضر أهم السلطات في الدولة، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين أي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد^(٢).

وعرفها د. جواد الهنداوي بأنها السلطة المنتخبة من قبل الشعب تستمد قوتها وشرعيتها من قبل الشعب، وهي بالتالي تكون السلطة العليا أو السلطة الأولى من حيث المستوى. ونظراً لأهمية هذه السلطة يرى منتسكيو ضرورة توزيعها بين مجلسين أو هيئتين^(٣). والسلطة التشريعية هي هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين. وتعرف الهيئات التشريعية بتسميات عدة منها (البرلمان)*، الكونكرس، الجمعية الوطنية، مجلس الشعب، مجلس النواب... الخ.^(٤)

ومع ذلك فإن السلطة التشريعية ليست السلطة الوحيدة التي تستطيع سن القوانين فقد تضع بعضها السلطة التنفيذية، ولكنها في هذه الحالة لاتسمى قانوناً وإنما تسمى (مرسوم بقانون)*، وعليه فالقانون هو من عمل السلطة التشريعية وحدها في حين يعتبر المرسوم بقانون من إختصاص السلطة التنفيذية^(٥).

وتتألف السلطة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من الشعب، ويشترط فيهم شروط معينة أبرزها (الوطنية، الأهلية، السن)^(٦).

كما تختلف الدول فيما يتعلق بتنظيم الهيئات النيابية، فمنها من يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد يسمى نظام المجلس الفردي، في حين يتولاها مجلسان في دول أخرى، وتسمى نظام المجلسين.

وتقوم أنظمة الحكم النيابي أو السلطة التشريعية على أربعة أركان أساسية هي^(٧):

١- برلمان منتخب من الشعب ويباشر سلطة فعلية.

٢- تأقيت عضوي البرلمان بمدة معينة.

٣- النائب يمثل الأمة بأسرها.

٤- أستقلال العضو عن جمهور الناخبين.

المطلب الثاني: وظائف السلطة التشريعية

تؤدي السلطة التشريعية العديد من الوظائف والواجبات، التي تتراوح ما بين الوظيفة الأساسية وهي سن القوانين وكذلك صنع ورسم السياسة العامة، وتؤدي وظيفة المراقبة بمعناها العام، ومعناها الخاص المرتبطة بالرقابة على ميزانية الدولة، ورسم خطوط موازنتها المالية. وبصفة عامة يمكن تصنيف وظائف الهيئة التشريعية إلى مايلي:

أولاً: الوظيفة التشريعية:

تعد الوظيفة التشريعية صلب عمل السلطة التشريعية، فهي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة بإعتبارها ممثل الأمة والمعبّر عن نبضها، ولأنه الذي يسن القوانين ويعدها ويلغيها ومن الضروري موافقته على كل المشروعات بقوانين التي تقدمها إليها السلطة التنفيذية، بل وعلى المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية إضافة إلى أن السلطة القضائية لا تنطبق إلا القوانين التي تقرها السلطة التشريعية^(٨).

وحيث أن هذه الوظيفة التشريعية نبرز ناحيتين أساسيتين لتبيان عملية صنع القانون بواسطة السلطة التشريعية والتي تحدد في عملية إقتراح القانون، ومن ثم تبني مشروع القانون. فبالنسبة لقترح القانون تظهر دراسة مصدر إقتراح القوانين في أكثر الدول، بأن منشأ هذه القوانين ليست برلمانية وإنما حكومية، في أغلبية القوانين التي صودق على تشريعها ولهذا الظاهرة أسباب عديدة، منها:

١- التعقيد الفني لبعض القوانين التي تستوجب وجود أجهزة كفوءة ومتمرسه ذات تقنية عالية تفتقدها الجهات البرلمانية.

٢- التحفظ على إعطاء بعض الصلاحيات التشريعية للبرلمان فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لها طابع صرف أو إلغاء دخل للمصالح العامة^(٩).

ثانياً: الوظيفة الرقابية:

تتلخص وظيفة المراقبة في كونها رقابة البرلمان السياسية على أعمال السلطة التنفيذية وقيامها بممارسة اختصاصاتها وفقاً لما خولها به الدستور. والبرلمان إنما يمارس هذه الرقابة نيابة عن الشعب، وذلك لأنه أقرب السلطات تمثيلاً له وأقدرها على التعبير عن إرادته^(١١).

وتتخذ رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) للحكومة صوراً متعددة وهي كما يلي:

١- حق توجيه السؤال: يقصد بهذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من الإستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، فيتم توجيه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى رئيس الوزراء، ويمنع باقي أعضاء البرلمان من الإشتراك في المناقشة أو التعقيب على رد الوزير، ولكن إذا لم يقنع العضو السائل بإجابة الوزير أو إذا لم تكن هناك إجابة من الوزير، فإنه يستطيع أن يحول السؤال إلى موضوع مطروح للمناقشة^(١٢).

٢- حق الاستجواب: لا يعد الاستجواب مجرد محاولة للعلم بمسألة معينة كالسؤال، بل يتضمن معنى محاسبة الوزارة أو الوزير المختص بسبب تصرف أو سياسة خاطئة. وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب حق الإشتراك فيها، وحتى لو سحب النائب استجوابه جاز للبرلمان الإستمرار في مناقشته إذا ما تبناه أحد الأعضاء^(١٣).

وقد تكون نتيجة الاستجواب طرح الثقة بالوزير أو الوزارة ككل بما أن المسؤولية أصبحت تضامنية، وفي هذه الحالة تقدم الوزارة أستقالتها لتفسح المجال أمام مجئ وزارة تحظى بثقة البرلمان^(١٤).

٤- حق إجراء التحقيق: إن الغاية من إجراء هذه الوسيلة الرقابية هي وقوف البرلمان نفسه على حقائق تتعلق بانتظام سير المرافق العامة أو معرفة تصرف إداري معين. لذلك نجد الكثير من الدساتير ولاسيما في النظام البرلماني تقرر تشكيل لجان بصورة مؤقتة أو دائمية لهذا الغرض^(١٥).

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة لاتتخذ قراراً بخصوص الواقعة محل التحقيق بل يقتصر عملها على تقديم تقرير للمجلس النيابي متضمناً كافة البيانات والمعلومات حول الواقعة محل

التحقيق، أما عن صدور القرار فإنه من صميم إختصاصات المجلس النيابي في ضوء مأسفر عنه التحقيق^(١٥).

٥- المسؤولية الوزارية: تعد المسؤولية الوزارية أخطر سلاح رقابي للبرلمان على الحكومة فالمسؤولية السياسية مقررة في النظام البرلماني على الوزير أو الوزارة بأجمعها، فلذلك فهي اما أن تكون فردية تقع على الوزير لوحده أو تضامنية تقع على الوزارة بأجمعها نتيجة أعمال هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لأعمالها بإعتباره رئيساً لهذه الهيئة. وتقرر المسؤولية الوزارية بسحب ثقة البرلمان منها، فإذا كان سحب الثقة قد تم في مواجهة الوزير فيجب عليه الإعتزال. أما إذا كان في مواجهة الوزارة جميعها أو رئيس الوزراء فيجب على هيئة الوزارة أن تستقيل^(١٦).

ثالثاً: الوظيفة المالية:

تمثل السلطة المالية للبرلمان في تحديد حجم نفقات الدولة وإتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى^(١٧). وكما يقوم البرلمان بسن قوانين الضرائب والموازنة العامة، في الوقت نفسه يراقب أداء صرف النفقات، والتقرير السنوي الذي يقدمه ديوان الرقابة أو المحاسبة المالية للبرلمان يبين فيه جوانب القصور أو الإهمال الذي شاب أداء السلطة التنفيذية والمخالفات التي أرتكبت خلال السنة المالية^(١٨).

وعليه يمكن القول بأن الهيئات التشريعية تنجز مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات في الجمعيات التشريعية يمكن أن تسهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب بل بالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي^(١٩).

المبحث الثاني

هيكلية وأختصاصات مجلس النواب العراقي حسب دستور ٢٠٠٥

تمارس السلطة التشريعية عدة وظائف اهمها، الوظيفة التشريعية والرقابية والمالية وغيرها. وعليه سنتناول في هذا المبحث الدور الذي يقوم به مجلس النواب العراقي ضمن نطاق إختصاصاته ووظائفه وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وقبل الحديث عن اختصاصات مجلس النواب العراقي يتوجب علينا دراسة هيكلية السلطة التشريعية في العراق.

المطلب الأول: هيكلية مجلس النواب العراقي

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في الدستور العراقي الدائم من مجلسين هما (مجلس النواب) و(مجلس الاتحاد)^(٢٠).

أولاً: مجلس النواب العراقي:

إستناداً إلى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يتألف مجلس النواب العراقي من عدد من الأعضاء (عراقي الجنسية كاملي الأهلية) يمثلون الشعب العراقي بأكمله ويتم إنتخابهم بطريقة الإقتراع العام السري المباشر، بواقع نائب واحد عن كل (١٠٠.٠٠٠) مائة ألف نسمة من نفوس العراق^(٢١). بناءً عليه يتكون مجلس النواب العراقي من (٢٧٥) عضواً حسب انتخابات عام ٢٠٠٥، ويراعى في تشكيل هذا المجلس تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي.

وفي المحصلة فقد تم تخصيص ٢٣٠ مقعداً للمحافظات الـ (١٨) محافظة لعام ٢٠٠٥. بالإضافة إلى ذلك تم التنافس على (٤٥) مقعداً تعويضياً على أساس التمثيل النسبي على المستوى الوطني^(٢٢).

وفي إنتخابات عام ٢٠١٠ النيابية أرتفع عدد أعضاء مجلس النواب إلى (٣٢٥) عضواً إعتماًداً على إحصائيات وزارة التجارة لعام ٢٠٠٥، يضاف إليها نسبة النمو السكاني والبالغة ٢,٨% لكل محافظة سنوياً، كما نص على ذلك قانون إنتخاب مجلس النواب العراقي المعدل رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩^(٢٣).

إن المشكلة تكمن في إعتتماد مسألة الإحصاء ذاته، فالمعروف إن الإحصاء الذي إعتمدته المفوضية العليا المستقلة لانتخابات في هذا الإطار كان إستناداً إلى البطاقة التموينية سواء في إنتخابات مجلس النواب السابق (٢٠٠٥/١٢/١٥) أو الأنتخابات النيابية التي جرت

في ٢٠١٠/٣/٧، فلا شك إن هذا الإحصاء غير دقيق بفعل عدم دقة تنظيم البطاقة التموينية لعموم الشعب العراقي. ووجود حالات تزوير كثيرة، فضلاً عن وجود عدد كبير من الأشخاص المتوفين ومازالت أسمائهم مسجلة، وبالتالي كان من المفروض إجراء إحصاء سكاني دقيق وشامل من قبل الجهات ذات العلاقة وفي مقدمتها وزارة التخطيط قبل الشروع في إجراء أي إنتخابات^(٢٤).

ووفقاً للمادة (٥٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، فإن رئيس الجمهورية هو الذي يدعو مجلس النواب إلى الإنعقاد خلال مدة (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على النتائج العامة، وتعد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الإعضاء سناً لأنتخاب رئيس المجلس ونائبيه. كما تكون مدة الدورة الإنتخابية لمجلس النواب العراقي أربع سنوات، تبدأ بأول جلسة، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة^(٢٥). ومجلس النواب دورة إنعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدها (٨) أشهر تبدأ أولها في (٣/١) وتنتهي في (٦/٣٠) في كل سنة، ويبدأ ثانيهما في (٩/١) وتنتهي في (١٢/٣١)^(٢٦).

ولا ينتهي فصل الإنعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة، إلا بعد الموافقة عليها^(٢٧). ويتحقق نصاب إنعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب مالم ينص على خلاف ذلك^(٢٨). وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس^(٢٩).

ثانياً: مجلس الاتحاد:

في أغلب الدول التي تتبع النظام الفيدرالي تكون السلطة التشريعية مكونة من مجلسين هما (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)^(٣٠).

ومجلس الاتحاد في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تضمنته المادة (٦٥) منه والتي نصت على ((يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد)* يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه وإختصاصاته وكل مايتعلق به يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب))^(٣١). أما المادة الأخرى التي ذكر فيها مجلس الاتحاد هي المادة (١٣٧) من الدستور والتي نصت ((يؤجل العمل بأحكام المواد

الخاصة بمجلس الإتحاد أينما ورد في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وفي دورته الإنتخابية الثانية..))^(٣٢).

إن ترك مسألة تشكيل مجلس الإتحاد وعضويته وكيفية تمثيل الأقاليم والمحافظات وأختصاصاته إلى مجلس النواب يعتبر أمراً في غاية الخطورة، لأن من المفروض أن يتساوى مجلس الإتحاد مع مجلس النواب في السلطة التشريعية، بإعتبارهما ذراعاً للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق الجديد، وليس مساعداً لمجلس النواب وتابعاً له، بعبارة أخرى إن مجرد ترك تأسيس مجلس الإتحاد وإختصاصاته إلى مجلس النواب يعني أنهما غير متساويين في الأهمية. وعليه يمكن أن نعتبر إن مجلس الإتحاد المزمع إنشائه في ضوء الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ مجرد مجلس استشارياً. لأن الرجحان سيكون لكفة مجلس النواب في عملية التشريع وهذا مخالفة للنظام الفدرالي الديمقراطي^(٣٣).

وعليه وبما أن مجلس الإتحاد لم يشكل لحد الآن فإنه سوف يقتصر حديثنا عن إختصاصات وصلاحيات مجلس النواب العراقي.

المطلب الثاني: إختصاصات وصلاحيات مجلس النواب العراقي

حددت المادة ٦١ من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ إختصاصات واسعة ومهمة لمجلس النواب، وكما يلي:

أولاً: الأختصاص التشريعي:

وهذا ماحدده المادة (٦١/أولاً) من الدستور العراقي الدائم الذي أناط تشريع القوانين بمجلس للنواب وهو صاحب الأختصاص الوحيد في تشريع القوانين، في حين إن عملية التشريع تمر بعدة مراحل تبدأ بإقتراح القوانين مروراً بالمناقشة وإنتهائاً بالتصديق والنشر في الجريدة الرسمية.

أ- إقتراح القوانين: هي المرحلة الأولى لعملية تشريع القوانين وهي حق منحه الدستور للسلطة التشريعية، ولكن قد يكون هذا الحق مشترك بين أعضاء الحكومة والبرلمان في النظام البرلماني^(٣٤). ولم يذهب الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ بعيداً عن هذا فقد نصت المادة (٦٠/أولاً، ثانياً)* على أن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس

الوزراء على الأقل أو لإحدى لجان المجلس المتخصصة، وأن يقدموا مقترحات القوانين إلى المجلس، يتم بعد ذلك مناقشتها تمهيداً لإصدارها^(٣٥).

ب- المناقشة والمداولة: في هذه المرحلة تتم عملية المناقشة وحق التعديل والتصديق على مشروعات القوانين مع تحديد المواضيع التي يجوز مناقشتها وتنظيم الكيفية التي قد يثار بها أي نزاع في حالة وجود خلاف^(٣٦).

ج- مرحلة التصديق: تعد هذه المرحلة سابقة لعملية النشر في الجريدة الرسمية، ولاحقة لعملية المداولة والمناقشة للتصويت عليه من النواب، فقد حدد الدستور العراقي الدائم المادة (٥٩/ثانياً) الأغلبية البسيطة أي (نصف + ١) لإصدار القوانين في مجلس النواب، ما لم يقرر هذا الدستور إشتراط أغلبية خاصة لإتخاذ القرارات داخل هذا المجلس^(٣٧). ثم ترسل هذه القوانين إلى رئاسة الجمهورية أو مجلس الرئاسة للتصديق عليه، ثم تنشر في الجريدة الرسمية لنفاذها.

ولكن الملاحظ في البرلمان العراقي إن الخلافات والتجاوزات السياسية لطالما طغت على جلسات البرلمان، كما أن مشروع القانون يذهب إلى مجلس الرئاسة للمصادقة على القانون هذا يعني أن لكل عضو من أعضاء مجلس الرئاسة ممارسة حق الفيتو على تصديق القانون، وهذا أمر خطير، والحل أن يعتبر تصديق اثنين من أعضاء مجلس الرئاسة تصديقاً صحيحاً بالأغلبية أو أن يشترط أن يصادق على المشروع رئيس الجمهورية وأحد نائبيه ليعتبر القانون مصادقاً عليه، ومصادقة رئيس الجمهورية أو مجلس الرئاسة تسمى (إصدار)^(٣٨).

وتجدر الإشارة إلى أن معظم القوانين الصادرة من مجلس النواب طيلة مدة نيابته عبارة عن تعديلات أو إلغاء لقوانين سابقة. وحتى التشريعات التي كانت تصدر بعد مخاض، تصدر من خلال إجراءات ومساومات بين الكتل مثل ما حصل في التصويت على (الإتفاقة الأمنية التي عقدت بين الولايات المتحدة الأمريكية والحكومة العراقية)، كذلك (قانون العفو العام)، (وقانون الأقاليم والمحافظات سنة ٢٠٠٨)^(٣٩).

ثانياً: الاختصاص المالي:

أستناداً إلى المادة (٦٢) من الدستور العراقي، يختص مجلس النواب بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي المقدم من مجلس الوزراء، وله بهذا الصدد إجراء مناقلة

بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، كما أن له عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات^(٤٠). والملاحظ أن مجلس النواب العراقي لا يبادر إلى محاسبة الحكومة في الموازنة المقررة من قبله، وهل تم صرف المبالغ المرصودة بما تم التخطيط لها أم أنها أقرت حبر على ورق، ولم تكن هنالك مشاريع حقيقية^(٤١).

ثالثاً: الإختصاص الرقابي:

تعرف الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بالرقابة السياسية، وهي رقابة مهمة، لأنها تمثل إرادة الشعب وتعبّر عن رغباته^(٤٢). والرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية حسب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ هي كما يلي:

الرقابة على السلطة التنفيذية:

منح الدستور العراقي للبرلمان في رقابته على السلطة التنفيذية حق الرقابة على كل من رئيس الجمهورية، والوزراء سواء بصيغة فردية أو تضامنية^(٤٣).

١ - الرقابة على رئيس الجمهورية:

من المعروف أن رئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيس جمهورية غير مسؤول سياسياً في النظام البرلماني، في حين نزع الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ خلاف ذلك في (المادة ٦١/سادساً) التي أشارت إلى مسألة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب^(٤٤).

وبناء على المادة (٦١/سادساً) لمجلس النواب تقدم طلب إلى رئيسه لمساءلة رئيس الجمهورية، إذ ما أحل بصلاحياته الواردة في المادة (٧٣) من الدستور، على أن يحتوي الطلب على الأسباب الموجبة والمبررة لهذا الطلب، ويقدم بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ولكن بعد مراجعة لصلاحيات رئيس الجمهورية الواردة في المادة (٧٣) وجد أنها صلاحيات فخرية (شرفية) لا تحتوي على أي صلاحيات تنفيذية، وبالتالي لا مبرر لهذه الصلاحيات من مجلس النواب العراقي^(٤٥).

كما قررت المادة (٦١/سادساً) إن من إختصاصات مجلس النواب العراقي (إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية)^(٤٦):

١- الحث باليمين الدستوري.

٢- إنتهاك الدستور.

٣- الخيانة العظمى.

بحسب هذا النص فإن مجلس النواب إذ لم يقرر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، إعفاء رئيس الجمهورية رغم إدانته من المحكمة الاتحادية بجرائم خطيرة مثل هذه، فإن قرار المحكمة الاتحادية يصبح لاقيمة له، ويستطيع رئيس الجمهورية مواصلة عمله على الرغم من إدانته من أعلى سلطة قضائية في العراق، يفترض أن قرار المحكمة الاتحادية بإدانة الرئيس بهذه الجرائم يتبعها آلياً إعفائه من منصبه دون الحاجة لموافقة مجلس البرلمان، لأنه يفترض أن السلطة القضائية في ممارستها لعملها تتمتع بالاستقلالية^(٤٧).

٢- الرقابة على الوزارة:

هذا مائنص عليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من المادة (٦١/ثانياً)، وهو ما أكدته المادة (١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، حيث وضعت مجلس النواب وهو السلطة التشريعية والرقابية العليا ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١)^(٤٨). وفي المادة نفسها تناول الدستور أدوات ووسائل الرقابة المالية في العراق، وهي تحدتت بـ (السؤال-طرح موضوع عام للنقاش-الإستجواب) وأعتبرها الدستور أدوات رقابية فاعلة له على أعمال السلطة التنفيذية^(٤٩).

وذهب النظام الداخلي للمجلس في المادة (٣٢) منه إلى أبعد من ذلك حيث أضاف أدوات رقابية أخرى هي (التحقيق البرلماني) والتي تعتبر من الأدوات الأكثر فاعلية في الحصول على معلومات في قضية لم يستطع الاستجواب حلها، لذلك يسعى البرلمان إلى الوصول إلى هذه المعلومات بنفسه^(٥٠). كما إن الدستور لم يغفل سمة أساسية من سمات النظام البرلماني وهي (المسؤولية الوزارية) وذلك في المادة (٨٣) من الدستور والتي تنص على (مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب وهي مسؤولية تضامنية وشخصية)^(٥١).

إن الواقع السياسي للتجربة البرلمانية العراقية إن أغلب حالات الإستجواب أو التحقيق البرلماني أو أي نوع من أنواع الرقابة البرلمانية في العراق في الدورة البرلمانية الأولى

(٢٠٠٦-٢٠١٠) أنهت نتيجتها إلى عدم تحرك أي مسؤولية سواء كانت سياسية أو وزارية، ولم يحاسب أي وزير أو أي مسؤول حكومي بإستثناء وزير التجارة (عبد الفلاح السوداني) إذ تم إستجوابه على أثر الفساد المالي والإداري وإستيراد المواد الغير صالحة للأستهلاك البشري وتم سحب الثقة من الوزير وعدّه مستقيلاً في ١٦/٥/٢٠٠٩^(٥٢).

إن واقع الحال يؤكد أن الكثير من أعضاء مجلس النواب السابق والحالي ليس لديهم أدنى مستويات الثقافة القانونية أو البرلمانية، فأضحت الحكومة بمنأى عن المحاسبة مستغلة جهل وفشل أعضاء المجلس في ممارسة الرقابة، وحتى في جلسات الإستجواب والإستدعاء كانت تفتقر إلى المنهجية والجدية ويبدو ان الدافع وراء ذلك كان دافعاً سياسياً أكثر منه مهنيّاً.

٤- الأختصاص التأسيسي:

أجاز الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو خمس (١/٥) أعضاء مجلس النواب، إقتراح تعديل الدستور^(٥٣). بالمقابل فإن المادة (١٤٢)، حددت قيام مجلس النواب بتشكيل (لجنة من أعضائه) تكون هذه اللجنة ممثلة للمكونات الرئيسية للمجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة شهور ويتضمن هذا التقرير، توجيه بالتعديلات الضرورية ثم تعرض على مجلس النواب للتصويت عليها ٠٠ الخ ، ومن ثم نستنتج ان مراحل تعديل الدستور تمر ب (إقتراح التعديل ← موافقة مجلس النواب ← إستفتاء شعبي ← المصادقة على التعديل)^(٥٤).

ولكن لحد الآن لم تقر هذه التعديلات بالرغم من أن اللجنة قد أكملت عملها وقدمت تقريرها في ٢١ مايس ٢٠٠٧. وطرحت مسودة الدستور المعدل على مجلس النواب في تموز ٢٠٠٧ متناول المسائل المتفق عليها والمختلف عليها والمتنازع عليها. أي أن اللجنة لم تحسم هذه التعديلات وبقيت هناك مواد مختلف عليها ومتنازع عليها ولم يتم الإتفاق عليها^(٥٥).

كما فشل المجلس في تشريع عدة قوانين، إذ نصت أكثر من مادة دستورية على تشريع قانون ينظم آليات تنفيذها، إلا أن المجلس عجز عن إصدار هذه القوانين، بسبب عدم تشريع قانون ينظمها. مثل قانون الأحزاب مادة (٣٩/أولاً)، وقانون حظر الكيانات التي تبني العنصرية والإرهاب والتكفير المادة (٧/أولاً)، وقانون النفط والغاز، كما رفض مجلس النواب

عددًا من المشاريع المهمة مثل قانون إعمار البنى التحتية الذي قدمته الحكومة. إضافة إلى أن هناك سياسات أتبعها الكتل في مجلس النواب في التعامل مع القوانين المهمة والتي كانت تقوم إلى حد كبير على إنعدام الثقة وتغليب مصلحة الكتل على المصلحة العامة^(٥٦). كما أعطى الدستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب صلاحيات تشريعية واستثنائية أخرى^(٥٧).

المبحث الثالث

السلطة التشريعية في العراق حسب دستور ٢٠٠٥ الواقع وآفاق المستقبل

بعد إحتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية في ٩/٤/٢٠٠٣ بدأت مرحلة جديدة من التفاعلات السياسية الداخلية للدولة على نحو جعل من الوضع السياسي العامل الأساسي في التأثير والتأثر ببناء التفاعلات ذات الصلة بتشكيل مؤسسات النظام السياسي العراقي الجديد ومنها المؤسسة البرلمانية. وسنحاول في هذا المبحث التعرف على واقع البرلمان العراقي ومستقبله من خلال مطلبين.

المطلب الأول: واقع البرلمان العراقي أو السلطة التشريعية في العراق

لا يبدو البرلمان العراقي اليوم معبراً أو قادراً على تمثيل الإرادة الشعبية أو أن يكون مستودعاً حافظاً لاستقرار النظام السياسي بل أصبح وسيلة لشل العملية السياسية وإعاقة تطورها وليس وسيلة لمنحها الزخم والتجديد والقدرة على تصحيح نفسها وذلك لعدة أسباب وعوامل أساسية يمكن توضيحها بما يلي:

١- الأسباب السياسية:

فرض واقع الاحتلال عبئاً ثقيلاً قيد بموجبه توجهات القائمين على إدارة العملية السياسية وحصرها في نطاق ضيق، وقد ساهم في تعزيز ذلك حجم الإختلافات فيما بينهم، الأمر الذي أعطى الضوء الأخضر للتدخلات الخارجية والداخلية في التأثير بقراراتهم وفقاً للمصلحة المشتركة التي يفرضها واقع الحال، فالإدارة الأمريكية غالباً ماتمارس الضغط على كتل في البرلمان من أجل التصويت على القرارات والقوانين التي تصب في مصلحتها، ولعل التصويت على (الأتفاقيات الأمنية المشتركة بين العراق وأمريكا)* دليل على حجم الضغط الذي

مورس داخل البرلمان من أجل إمرارها، رغم المعارضة الشديدة من أغلب الكتل البرلمانية التي قاطعت الجلسات للحقة لمجلس النواب احتجاجاً على عملية إتخاذ القرار^(٥٧).

ولا يختلف الحال بالنسبة لدول الجوار، إذ باتت دول الجوار تأثر حتى في القرارات المركزية المتخذة، حيث تسعى هذه الدول بكافة الوسائل للتأثير بالكتل البرلمانية التي ترتبط معها بروابط متعددة وكسب تأييدها، في التصويت على القرارات والقوانين التي تخدم مصالحها في جميع المجالات. وهذا يخلق التعارض الدائم في كيفية كيف هذه القرارات من قبل البرلمانيين داخل مجلس النواب^(٥٨).

٢- المحاصصة الطائفية وأثرها على بنية البرلمان العراقي (مجلس النواب):

بدأ تكريس مبدأ المحاصصة الطائفية منذ اللحظة الأولى التي تمت فيها عملية الشروع في بناء مؤسسات النظام السياسي الجديد في العراق بعد ٢٠٠٣/٤/٩، واستمر الحال على هذا المنوال لغاية الآن، حتى أمسينا نخشى من تكريس هذا المبدأ وجعله (عرفاً دستورياً)^(٥٩).

فالقرارات والقوانين النهائية التي تتخذ داخل البرلمان تفتقر إلى الكثير من المصادقية في النوايا من جانب وتعمق من حالة التأزم السياسي من جانب آخر^(٦٠).

فالمحاصصة الطائفية تقوم على أساس توزيع السلطات الثلاثة في الدولة والمناصب الوظيفية وفقاً لمعيار الانتماء إلى طائفة معينة على أساس نسب الطائفة العددية الى المكون الطائفي العام، وعلى هذا الأساس تم توزيع جميع المناصب الحكومية في العراق^(٦١).

٣- غياب المعارضة السياسية:

إن المعارضة تعني عمل القوى السياسية ضد من هو في السلطة، وحيث إن الكتل الممثلة في مجلس النواب موجودة نفسها في الحكومة، مافضى إلى غياب دور المعارضة البرلمانية، ومن هنا لم يجرؤ أي عضو أو كتلة نيابية على تحريك الدور الرقابي لحشيتها من إقدام الأعضاء أو الكتل الأخرى للقيام بالدور ذاته ضدها، ولاسيما إن معظم هؤلاء النواب أضحت غايتهم الأساسية حماية مصالحهم الخاصة أو الحزبية الضيقة^(٦٢).

٤ - عائق النظام الانتخابي:

كما هو معروف فإن النظام الانتخابي الذي يجري في العراق هو نتيجة للنظام السياسي والحزبي القائم. وقد خضع العراق إلى عدة قوانين إنتخابية منذ أن بدأ الإحتلال الأمريكي للبلاد في عام ٢٠٠٣^(٦٣).

وتأسيساً عليه فقد بذلت بعض القيادات العراقية محاولات عدة لتغيير القانون الانتخابي في محاولة لتصحيح المسار الديمقراطي والأداء الانتخابي بغية دفع المشروع الديمقراطي العراقي خطوات إلى الأمام. وفي عرض تحليلنا للقانون الانتخابي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ والتعديل الذي جرى عليه برقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ الذي جرت بموجبه إنتخابات ٢٠١٠، فإننا نجد بأن تلك الخطوات قد تعثرت، فقد حمل هذا القانون الكثير من التناقضات التي تقوض مفهوم القانون وأقل ما يمكن وصفه بأنه إتفاق سياسي أكثر منه نص قانوني^(٦٤). لذلك يمكن القول إن قانون الإنتخاب وآلية تنفيذه يقيان حجر عثرة كبيرة أمام أي تغيير مستقبلي يؤسس لدولة القانون^(٦٥).

إضافة إلى أسباب أخرى لا يسعنا ذكرها جميعاً ولكن يمكن الإشارة إليها وكما يلي:

٥ - إنعدام الثقة بين المكونات البرلمانية:

٦ - ضعف مجلس رئاسة البرلمان وقلة خبرته البرلمانية^(٦٦).

٧ - ضآلة التعاون الحكومي.

٩ - نقص الثقافة السياسية^(٦٧).

١٠ - تردي الوضع الأمني^(٦٨).

١١ - الفساد الإداري والمالي^(٦٩).

١٢ - القصور في النظام الداخلي لمجلس النواب^(٧٠).

١٣ - فوزى الأحزاب وعدم وجود قانون للأحزاب^(٧١).

١٥ - العائق الاجتماعي والسياسي والثقافي^(٧٢).

المطلب الثاني: مستقبل السلطة التشريعية في العراق

- إن أهم ما يجب أن يتم النظر إليه في تشكيل الخارطة البرلمانية في المرحلة الراهنة هو ضرورة إعادة هيكلة المشهد السياسي وذلك من خلال عدة نقاط أساسية أهمها:
- ١- التأكيد على المزيد من الانتماء للدولة والسعي إلى القضاء على الطائفية السياسية والمجتمعية، وتعزيز سلطة الدولة، وإعادة مسيرة البناء والإعمار وتقديم تسهيلات للإستثمار الأجنبي المخطط له على وفق حاجات ومتطلبات المرحلة القادمة^(٧٣).
 - ٢- يجب أن تكتفي الكتل البرلمانية بالمشاركة في الرقابة البرلمانية على الحكومة، وتبتعد عن المشاركة في الحكومة بوزراء، وتفعيل عمل اللجان على عمل الوزراء^(٧٤).
 - ٣- ضرورة تغيير النظام الانتخابي المعمول به حالياً وإستبداله بنظام الترشيح الفردي، لكي تعطي للناخب والمرشح الفرص المتكافئة في العملية الانتخابية.
 - ٤- ضرورة أن يتمتع المرشح لعضوية البرلمان بالقدر اللازم من التحصيل الدراسي والثقافة العامة التي تمنحه القدرة على الفهم والإستيعاب والمحوارة أثناء الجلسات. وعليه يجب رفع سقف المستوى العلمي لمن يرغب بالترشيح لعضوية البرلمان^(٧٥).
 - ٥- إقرار التعددية السياسية والحزبية، ولايتعارض ذلك مع إصدار قانون للأحزاب السياسية.
 - ٦- إقرار التداول السلمي للسلطة بتحديد صراحة مدة الرئاسة. وتحديد الولاية، وإقرار حق المعارضة دستورياً.
 - ٧- الفصل بين السلطات الثلاثة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) وأن يكون قائم على أساس التعاون والمراقبة، وذلك يضمن عدم هيمنة إحدى السلطات على السلطات الأخرى، وتحديد دقيق لصلاحيات كل هيئة من هيئات السلطة وأختصاصاتها^(٧٦).
 - ٨- الابتعاد عن نظرية المؤامرة ونظرية تسقيط الآخر، وضرورة الثقة بما تفرزه صناديق الانتخابات من نتائج، وعدم التشكيك أو التلاعب بها لأنها سمة حضارية.
 - ٩- إجراء تعداد سكاني شامل وشفاف، وإشراف دولي قبل إجراء الانتخابات لمعرفة الحجم السكاني لكل محافظة لتوزيع المقاعد البرلمانية بشكل منصف بين المحافظات.

- ١٠- إصلاح النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ١١- ضرورة إبعاد المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عن كل أشكال التحزب وإختيار كوادرها على أساس المهنية والوطنية كونها الجهة المعنية بإنجاح العملية الانتخابية^(٧٧).
- ١٢- دعم مبدأ إستقلال السلطة القضائية والعمل على تفعيل دورها الرقابي، والعمل على إنهاء سيطرة الإعتبارات السياسية.
- ١٣- وضع قانون مكافحة الفساد بصياغة تلائم التشريعات والطبيعة العراقيتين بحيث تستهدف قمع الفساد ومحكمة رجاله بآلية منتظمة، وبنصوص تملك القدرة على المحاسبة وتملك الوصول إلى مراكز الفساد مهما علا شأنها^(٧٨).
- ١٤- أن يكون للبرلمان دور منشئ وخالق للوائح والقوانين لا مجرد مستلم لها، وعليه يجب أن يكون للبرلمان دور تشريعي مضاف لما هو متبع حالياً على صعيد العملية التشريعية، وأن يكون هو البادئ في سن العديد من اللوائح والقوانين وأن لا يكون مجرد مستلم لها من قبل السلطة التنفيذية.
- ١٥- التوجه نحو إيجاد معارضة نيابية داخل البرلمان تنبثق عنها حكومة ظل، لمراقبة عمل وأداء السلطتين التنفيذية والتشريعية وبما يضمن حسن تطبيق اللوائح والقوانين^(٧٩).
- ١٦- صياغة ميثاق شرف بين الكيانات السياسية^(٨٠).
- ١٧- احترام التعدد الإجتماعي والنظر إلى التنوع المذهبي والديني والقومي على أنه ظاهرة صحية ضمن إطار (شرعية الاختلاف) دون إلغاء أو تهميش لأي فئة من الفئات الإجتماعية أياً كان وزنها السكاني وتمثيلها السياسي^(٨١).

الخاتمة

إن المراقب لتطورات الواقع السياسي في العراق منذ ٢٠٠٣/٤/٩ يستطيع أن يلاحظ بأنه بالرغم من أن الدستور العراقي الدائم، تبنى النظام البرلماني كنظام حكم، مما يوحي بما لا يدع مجال للشك بأن الحكم في العراق بات كما يفترض أن يكون قائماً على قاعدة حكم الأغلبية السياسية التي تحوز أكبر عدد من المقاعد في البرلمان سواء كانت حزباً أو إئتلاف يضم مجموعة من الأحزاب، وهي التي تشكل الحكومة وتنتخب رئيس الجمهورية، إلا أن القاعدة التي بات معمول بها هي اعتماد مبدأ (المحاصصة الطائفية) في توزيع المناصب والأدوار، بالرغم من أن الدستور لم يشير إلى هذه الإجراءات ولم ينص عليها قانوناً، إلا أنها باتت عرفاً ملزماً في تشكيل الحكومات التي تعاقبت على السلطة في العراق بعد ٢٠٠٣، وهذا بدوره أدى إلى عدة إشكاليات أدت إلى عدم الاستقرار السياسي، كان من أبرزها خلق برلمان عاجز عن أداء مهامه الأساسية والمتمثلة بالتشريع والرقابة، وانتشار الفساد الإداري والمالي، وغياب المعارضة السياسية، وأزمة عدم الثقة بين الكتل البرلمانية، وأزمة تعطيل القرار السياسي وإستقلاليته. لذلك كان يجب تقديم بعض المقترحات التي من شأنها تعزيز النظام السياسي بصورة عامة والسلطة التشريعية بصورة خاصة، وذلك من خلال:

الإلتزام بمبادئ الدستور والعمل على كفالة إحترامه وتقديم الضمانات التي تعزز هذا الإحترام ووضع الضمانات القانونية والواقعية لإحترام القواعد الدستورية في العراق. وتغليب المبدأ الديمقراطي على مبدأ المحاصصة الطائفية، وضرورة الإيمان بالمنهج الوطني أي مبدأ المواطنة والإيمان بها كمنهج للحياة. والعمل على تقوية دوره الرقابي بعيداً عن تأثير المصالح الحزبية أو العنصرية أو الطائفية أو المناطقية أو الشخصية الضيقة)، لأنه إذا لم يتقن البرلمان دوره الرقابي فإن كل المخدورات ستخرج أي حكومة من المسار بمجرد إفلاتها من دائرة الرقابة البرلمانية.

المصادر:

- ^١ كلية إقتصاديات الأعمال - جامعة النهرين.
- (^٢) د. عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ١٦٧.
- (^٣) د. جواد الهنداوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، العارف للطبوعات، بيروت-لبنان، ٢٠١٠، ص ١٤٠.
- * إن كلمة برلمان أصلها لاتيني فرنسي مشتق من الفعل Parle والذي يعني يتكلم. أنظر: د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ٢٤٩.
- (٤) من ويكيديا الموسوعة الحرة السلطة التشريعية على موقع الأنترنت <http://ar.wikipedia.org> كذلك انظر علي جاسم ، متى تمارس السلطة التشريعية دورها الحقيقي <http://>
- * تصدر المراسيم بقوانين لمعالجة بعض الأمور التي تقع أثناء عطلة السلطة التشريعية والتي معالجتها لا تتحمل التأخير لحين إنتهاء هذه العطلة.
- (^٥) د. شمران حمادي: النظم السياسية، شركة الطبع والنشر ذ.م.م ، بغداد ، ص ٢٨.
- (^٦) ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٧٢-ص ٧٣.
- (^٧) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٦٧-ص ٣٧٠.
- (٨) د. محمد حسين: أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنت <http://www.eaddla.org>
- (^٩) للتفصيل أنظر: د. حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٣٣-ص ٣٣٨.
- (^{١٠}) د. إسمايل مرزة: القانون الدستوري- دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، ١٩٦٩، ص ٢٤٣.
- (^{١١}) د. أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني-دراسة مقارنة (مصر-فرنسا-أنكلترا)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٤٧.
- (^{١٢}) د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ، ص ١٣٠.
- (^{١٣}) د. صالح جواد الكاظم: د. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٧١.
- (^{١٤}) محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا مكان نشر، ١٩٨٧، ص ٧٠.
- (^{١٥}) مشوط الهاجري: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨ ، ص ١٠٥.
- (^{١٦}) د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٨٥.
- (^{١٧}) د. محمد حسين: أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنت www.eaddla.or
- (^{١٨}) د. خيري عبد الرزاق جاسم: نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه، ط ١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢ ، ص ٣٨. نقلاً عن مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط ٥، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٧-١٩٤٨، ص ٢٤٢.

- كذلك أنظر: د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بلا، ص ٥٨٤-ص ٥٩١.
- (١٩) حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص ١٨.
- (٢٠) المادة ٤٨، الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.
- (٢١) المادة ٤٩، الفقرة أولاً، ثانياً، دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- (٢٢) للتفصيل انظر: د. ارواء فخري عبد اللطيف : مبادئ النظام الانتخابي في العراق لعام ٢٠١٠، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٥، السنة ٢، اذار / ٢٠١٠، ص ١٥١.
- (٢٣) أنظر: أثير إبراهيم عبد الزهرة: مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار مكتبة البصائر للطباعة والنشر، بيروت-لبنان، ٢٠١١، ص ١٨١-ص ١٨٢.
- (٢٤) د. طه حميد العنكي وآخرون: أداء البرلمان العراقي-رؤية تقويمية، التقرير الإستراتيجي العراقي ٢٠١٠-٢٠١١، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بيسان للنشر والتوزيع، بيروت، ص ٦٨.
- (٢٥) المادة ٥٦ من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- (٢٦) المادة (٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، ص ٤، على موقع الأنترنت parliament.iq-iraqi-council-of-peprese
- كذلك أنظر النظام الداخلي المنشور في الوقائع العراقية العدد ٤٠٣٢ في ٢/٥/٢٠٠٧.
- (٢٧) المادة (٥٧) الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.
- (٢٨) المادة (٥٩) الفقرة (٢، ١)، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٢٩) المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، مصدر سابق، ص ٥.
- (٣٠) د. عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٤.
- * على الرغم من أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يذكر فيه مجلس الإتحاد سوى في مادتين إلا أن لجنة التعديلات الدستورية تداركت ذلك، إذ أرفقت تقريرها المرفوع إلى مجلس النواب، أربعة ملاحق، حيث أقرت اللجنة لهذا الأمر (١٧ مادة) دستورية، كما دعت لجنة مراجعة الدستور بالتأكيد على ضرورة تشكيل هذا المجلس بنصوص دستورية جديدة أسوة بمجلس النواب. للمزيد أنظر تقرير لجنة المراجعة الدستورية المرفوعة إلى مجلس النواب بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٣٠ متضمناً مواد دستورية تناولت مجلس الإتحاد وكل مايتعلق به.
- كذلك أنظر: ضياء علاوي عباس: النظام السياسي العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١١، ص ٥٥.
- (٣١) المادة ٦٥، الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.
- (٣٢) المادة ١٣٧، الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.
- (٣٣) د. ليث عبد الحسن جواد الزبيدي: مستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد ٢٩-٣٠، ٢٠١٢، ص ٥٤.
- (٣٤) د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٣٤.

* نصت المادة ٦٠ ، أولاً من الدستور العراقي على أن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، والحكمة من ذلك هي أن هذه الجهات هي مؤسسات دستورية بها من الإمكانيات ما يؤهلها لإعداد مشروع قانون متكامل خصوصاً أن هذه المؤسسات قريبة بحكم عملها من الحاجة إلى إصدار أي قانون، أما مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس النواب فهؤلاء الأعضاء قد لا يمتلكون الإمكانيات نفسها التي لدى الحكومة لتنظيم هذا المقترح وصياغته على شكل مشروع قانون. أنظر: حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، مصدر سابق، ص ١٠٤-١٠٥.

(٣٥) المادة ٦٠ أولاً، ثانياً الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

وللتفصيل حول آلية تشريع القوانين الاتحادية أنظر: د. صباح عبد الرزاق كبة: العملية التشريعية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الواقع وآفاق المستقبل، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العددان ٢٣/٢٤، ٢٠١١، ص ٣٥٥-٣٥٨.

(٣٦) حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، مصدر سابق، ص ١٠٦.

(٣٧) المادة ٥٩/ثانياً، دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٣٨) د. سمير داود سلمان: الصلاحيات البرلمانية في دستور ٢٠٠٥ العراقي، المجلة الساسية والدولية، الجامعة المستنصرية، السنة ٧، العدد ٢١، ٢٠١٢، ص ٢٤٣.

(٣٩) د. طه حميد العنكي واخرون: اداء البرلمان العراقي - رؤية تقييمية، مصدر سابق، ص ٧٥.

(٤٠) المادة ٦٢/أولاً، ثانياً، دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٤١) د. سمير داود سلمان، الصلاحيات البرلمانية في دستور ٢٠٠٥ العراقي، مصدر سابق، ص ٢٤٧.

(٤٢) د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٤٣) المادة ٦١/ثانياً، سادساً، سابعاً، ثامناً، دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٤٤) د. رياض عزيز هادي: العلاقة بين السلطات الثلاثة والدستور العراقي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، السنة ١٧، العدد ٣٣، ٢٠٠٦/٦، ص ٥-٦.

(٤٥) د. سمير داود سلمان: الصلاحيات البرلمانية في دستور ٢٠٠٥ العراقي، مصدر سابق، ص ٢٤٥.

(٤٦) المادة ٦١/ب، دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٤٧) د. بشرى العبيدي: مبدأ الفصل بين السلطات، موقع مدارك لرصد أداء مجلس النواب العراقي على موقع الأنترنت

<http://www.migpm.com>

كذلك أنظر: د. رافع خضير صالح شبر: دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية- دراسات في الدستور العراقي، ط ١، مطبعة البيئة، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٩/٤، ص ٤٤-٤٧.

(٤٨) أنظر المادة (٦١/ثانياً) دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٤٩) المادة (٦١/سابعاً/ب/ج) دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

للتفصيل أنظر صادق أحمد يحيى النغيشي: الإستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة-دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٨، ص ١٠-١٥.

(٥٠) المادة (٣٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، على موقع

<http://www.parliament.iq/Iraq>

- (^{٥١}) المادة (٨٣) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- (^{٥٢}) راجع محضر ١٢ بمجلس النواب العراقي ٢٠٠٩/٥/١٦.
- كذلك أنظر: حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، مصدر سابق، ص ١١٢-١١٣.
- (^{٥٣}) المادة (١٢٦/أولاً) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- (^{٥٤}) المادة (١٤٢/أولاً، ثانياً، ثالثاً) دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- (^{٥٥}) د. ليث عبد الحسن جواد الزبيدي: مستقبل النظام السياسي في العراق، قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد ٢٩-٣٠، ٢٠١٢، ص ٦١-٦٣.
- (^{٥٦}) للتفصيل أنظر: د. محمد عبد صالح: أزمة التصويت داخل البرلمان العراقي، بحث ألقى في ورشة بيروت حول عمل البرلمان العراقي، ٢٠٠٩/٣، ص ٨-١٢.
- (^{٥٧}) للتفصيل انظر (المادة ١٣٨/خامساً، المادة/ثالثاً، رابعاً، خامساً، أ، ب، ج) دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- * إن الإتفاقية فيها العديد من المآخذ هي أنها طويلة الأمد، وهذا يعني إستمرار الوجود الأمريكي، أنها تضمنت العديد من المواد التي تمس سيادة العراق، أريد للإتفاقية أن تكون شرعية وهذا يعني شرعية الإحتلال.
- كذلك أنظر حول الإتفاقية وليد الزبيدي: العراق-مستويات الصراع بين إرادتين، مركز دراسات الوحدة العربية، المستقبل العربي، العدد ٣٧٢، السنة ٣٢، ٢٠١٠/٣، ص ١٩-٢٠.
- (١) للتفصيل انظر محمد عبد صالح: أزمة التصويت داخل البرلمان العراقي، مصدر سابق، ص ٣.
- (^{٥٨}) د. محمد عبد صالح: أزمة التصويت داخل البرلمان العراقي، مصدر سابق، ص ٥.
- (^{٥٩}) د. طه حميد العنكي وآخرون: أداء البرلمان العراقي-رؤية تقييمية، مصدر سابق، ص ٧٢.
- (^{٦٠}) د. قاسم محمد عبيد: أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني، المؤتمر العلمي الاول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، اربيل - العراق، ٢-٤/٣/٢٠١٠، ص ٣١٧.
- (^{٦١}) للتفصيل أنظر سعد محمد: إشكالية الديمقراطية التوافقية وإنعكاساتها على التجربة العراقية، المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٣٧، ٢٠٠٩/٩، ص ٧٣.
- أنظر حول أسباب الطائفية في العراق د. سناء كاظم كاطع: الطائفية وتداعياتها على بناء الدولة العراقية المعاصرة، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٣٦، السنة ١٩، ٢٠٠٨/٦، ص ١٣١-١٣٥.
- (^{٦٢}) د. طه حميد العنكي وآخرون: أداء البرلمان العراقي-رؤية تقييمية، مصدر سابق، ص ٧٦.
- (^{٦٣}) د. أرواء فخري عبد اللطيف: مبادئ النظام الانتخابي في العراق لعام ٢٠١٠، مصدر سابق، ص ١٥٠.
- (^{٦٤}) د. حافظ علوان حمادي الدليمي: المشروع الديمقراطي العراقي (الواقع والطموح) دراسة نقدية، قضايا سياسية، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، العدد ٢٩-٣٠، ٢٠١٢، ص ٧٨-٧٩.
- (^{٦٥}) جميلة عبد الحسين طاهر: إشكالية بناء دولة القانون (العراق أنموذجاً ٢٠٠٣-٢٠١٠)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ص ٤٧-٤٨.
- (^{٦٦}) د. قاسم محمد عبيد: أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني، مصدر سابق، ص ٣١٦-٣١٩.
- (^{٦٧}) د. محمد عبد صالح: أزمة التصويت داخل البرلمان العراقي، مصدر سابق، ص ٦.
- (^{٦٨}) د. طه حميد العنكي وآخرون: البرلمان العراقي-رؤية تقييمية، مصدر سابق، ص ٨٠.

- (٦٩) د. اسراء علاء الدين نوري ، بركة بهجت : دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق، دراسات سياسية، بيت الحكمة ، العدد ١٦ ، ٢٠١٠ ، ص ٢٥-٣٩ .
- (٧٠) د. طه حميد العنكي وآخرون، مصدر سابق، ص ٧٩.
- (٧١) د.عبد الجبار احمد عبد الله: واقع ومستقبل الخيار الديمقراطي في العراق، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٢٩، السنة ١٥، ٢٠٠٤/١٠، ص ١٢٩.
- (٧٢) عبيد سهام: جدلية العلاقة بين الديمقراطية وتداول السلطة - العراق انموذج، دراسات سياسية، بيت الحكمة، العدد ١٦، ٢٠١٠، ص ١٠-١٣.
- (٧٣) د. طه حميد العنكي وآخرون : البرلمان العراقي - رؤية تقييمية ، مصدر سابق ، ص ٨٩-٩٠ .
- (٧٤) د. محمد عبد صالح : ازمة التصويت داخل البرلمان العراقي ، مصدر سابق ، ص ١٣ .
- (٧٥) د. قاسم محمد عبيد : اثر النظام الانتخابي على الاداء البرلماني ، مصدر سابق ، ص ٢٣٠ .
- (٧٦) د. خيري عبد الرزاق جاسم: العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول إلى دولة القانون، مصدر سابق، ص ٣٢-٣٣.
- (٧٧) د. قاسم محمد عبيد: أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني، مصدر سابق، ص ٢٣٠.
- (٧٨) د. إسراء علاء الدين نوري، بركة بهجت: دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق بعدد عام ٢٠٠٣، مصدر سابق، ص ٣٧.
- (٧٩) د. صباح عبد الرزاق كية: السياسة الداخلية لعراق ما بعد إنتخابات ٢٠١٠ دراسة في الثوابت والمتغيرات، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٤١، السنة ١٢، ٢٠١٠، ص ٥٥.
- (٨٠) د. غسان السعد: دور الكيانات السياسية في العملية الانتخابية- إنتخابات مجلس النواب العراقي عام ٢٠١٠ أنموذجاً، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٣٥، ٢٠١١/٩، ص ٣٣.
- (٨١) د. عامر حسن فياض: جدلية العلاقة بين الإستقلال والديمقراطية بين الخطاب العراقي المعاصر، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٢٩، السنة ١٥، ٢٠٠٤/١٠، ص ١٠٨ وما بعدها.